

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara demokrasi, sehingga pengisian lembaga perwakilan dalam praktek ketatanegaraan lazimnya dilaksanakan melalui Pemilihan Umum. Pasca perubahan amandemen UUD 1945, semua anggota lembaga perwakilan dan bahkan presiden serta Kepala Daerah dipilih dengan mekanisme Pemilihan Umum. Pemilihan umum menjadi agenda yang diselenggarakan secara berkala di Indonesia.

Pemilihan umum di Indonesia, biasa disingkat Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan tujuan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Presiden dan Wakil Presiden. Tujuan diselenggarakannya pemilu adalah untuk memilih wakil rakyat dan wakil kepala daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan didukung oleh rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang dasar 1945 .jika dicermati pasal 1 ayat (2) terlihat bahwa kita menganut faham demokrasi konstitusional yaitu kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar 1945. Untuk mewujudkan kedaulatan yang dimiliki rakyat

tersebut, maka sampai saat ini cara paling tepat adalah melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat.¹

Dan untuk mendapatkan apa yang dicita-citakan tersebut maka masyarakat seharusnya memahami suatu makna dari demokrasi yang selalu mencerminkan suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara dimana semua warga negara memiliki hak, kewajiban, kedudukan dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dimana rakyat berhak untuk ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara, baik secara langsung misalnya melalui ruang-ruang publik maupun wakil-wakilnya yang telah dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat oleh rakyat, dan untuk kepentingan rakyat. Karena itu sistem pemerintahan demokrasi dipakai sebagai lawan dari sistem pemerintahan tirani, otokrasi, despotisme, totaliterisme, aristokrasi, oligarki dan teokrasi.²

Oleh karenanya dalam konsep negara demokrasi yang dapat diartikan bahwa pemerintahan berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, oleh karena itu dalam pelaksanaannya rakyatlah yang menjadi pengawas atas pemerintahan, berangkat dari hal tersebut maka lahirlah UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadikan simbol kemandirian daerah dalam mengelola pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau sering didengar dengan istilah Otonomi Daerah.

¹ Ibramsyah Amirudin. 2008. *Kedudukan Kpu Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia paska Amandemen UU Dasar 1945.*(Laksbank Mediatama. Jogjakarta) hlm 3.

² Munir fuady. 2010 . *Konsep Negara Demokrasi.*(Reflika Aditama. Bandung) Hlm 2.

Hal ini memberikan suatu kekuatan kepada masyarakat daerah untuk mengembangkan demokrasi dimana peraturan tersebut menerangkan bahwa rakyatlah yang berhak memilih siapa pemimpin mereka melalui pemilihan langsung, meskipun harus kembali dicatat bahwa dalam pelaksanaan pilkada kadang kala menimbulkan konflik-konflik diantara kelompok masyarakat dari masing-masing pendukung calon kepala daerah.

Berawal dari peraturan tersebut pula maka perubahan dinamika politik di daerah kian semakin terasa, hal ini ditandai dengan peningkatan partisipasi rakyat dalam kehidupan politik, misalnya mempengaruhi proses pembuatan keputusan, maka pemberian otonomi dapat dikatakan sebagai realisasi dari gagasan tersebut. Otonomi dapat berfungsi melalui institusi demokrasi ditingkat lokal yang juga diciptakan oleh masyarakat lokal. Institusi demokrasi lokal menyediakan kesempatan untuk mengembangkan keahlian politik pada tataran yang lebih luas jika dibandingkan dengan organisasi-organisasi yang sentral.³

Terkait mengenai kemandirian itu, peran Dewan Perwakilan Rakyatpun akan selalu disoroti oleh masyarakat, bahwa suatu lembaga negara yang berfungsi sebagai penyanggah lidah rakyat seyogyanya pun harus berperan lebih keras lagi agar nantinya terbentuk suatu pemerintahan di daerah yang memang betul-betul berpihak kepada rakyat tanpa ada suatu kepentingan-kepentingan pribadi yang ada didalamnya.

Melalui mekanisme pemilihan yang panjang bagaimana para calon anggota dewan melalui partainya mengajukan diri untuk dapat dipilih oleh rakyat,

³ Pius s. Prasetyo. 2010 . *Demokrasi di Indonesia Teori Dan Praktek*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm. 176

jadi yang membawa semua keluhan rakyat adalah mereka yang menang bertarung pada pemilihan legislatif, mereka adalah penyambung lidah rakyat dan semua tumpuan rakyat ada dibahu mereka, maka pantaslah masyarakat selalu berharap kepada mereka agar apa yang dicita-citakan dapat terpenuhi.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga harus menjadi ujung tombak rakyat daerah dimana pada salah satu tugas dan wewenangnya agar mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota dan memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah telah diakomodasi dalam UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintah daerah yang mengatur tentang keikutsertaan pasangan calon perseorangan (independen) dalam pemilihan kepala daerah.⁴ Namun yang menjadi permasalahannya posisi wakil Kepala Daerah yang kosong pasca diangkatnya wakil Kepala Daerah menjadi Kepala Daerah, menurut aturan perundang-undangan tentang pergantian wakil kepala daerah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008 Pasal 26 Ayat (5) dan PP No. 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas PP No. 6 Tahun 2005 Pasal 131 Ayat (2b). Keduanya sama-sama berbunyi: “Untuk mengisi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan karena menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya

⁴ Ibramsyah Amirudin. *loc cit.*

selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh rapat paripurna DPRD”.

Berbeda jika wakil kepala daerah yang mengundurkan diri berasal dari partai politik atau gabungan partai politik. Hal tersebut diatur secara jelas dalam UU No. 12 Tahun 2008 Pasal 26 Ayat (6) dan PP No. 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas PP No. 6 Tahun 2005 Pasal 131 Ayat (c). Keduanya sama-sama berbunyi: “Dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya dan masa jabatannya masih tersisa 18 (delapan belas) bulan atau lebih, kepala daerah mengajukan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk dipilih dalam rapat paripurna DPRD”.⁵

Dan pada pasal 108 ayat (6) berbunyi: “untuk memilih wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4), pemilihannya dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari”. Pada PP No.49 Tahun 2008 pasal 97 ayat (4) yang isinya: ”pemilihan wakil kepala daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3) dan ayat (3a), dilaksanakan pada rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah

⁵ Undang-Undang no. 12 THN 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

anggota DPRD, selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari sejak dinyatakan berhalangan tetap”.⁶

Akan berbeda pula pada peraturan pemerintah terbaru yaitu PP no.102 tahun 2014 tentang tata cara pengusulan dan pengangkatan wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota dimana pada pasal 5 menjelaskan bahwa Bupati dan Walikota wajib mengusulkan Wakil Bupati dan Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah pelantikan Bupati dan Walikota, dan ayat 4 menjelaskan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang tidak mengusulkan calon Wakil Gubernur, calon Wakil Bupati, dan calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan teguran tertulis dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat untuk Bupati dan Walikota⁷.

Fenomena ini terasa tampak, dimana calon independent yang mengatas namakan H20 (Abdul Haris Nadjamudin - Hamim Pou) memenangi pilkada Bone Bolango diProvinsi Gorontalo, namun belum habis masa pengabdian kepada daerahnya, Kepala Daerah tersebut meninggal dunia pada tanggal 23 Desember 2012 lalu, maka secara otomatis yang menggantikan peran Kepala Daerah adalah wakil Kepala Daerah yang diangkat menjadi Kepala Daerah dan dilantik langsung

⁶ Lihat PP No. 49 Tahun 2008 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

⁷ Lihat PP No. 102 Tahun 2014 Tentang Tata Cara pengusulan dan pengangkatan wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota

oleh wakil gubernur provinsi Gorontalo pada Jumat 10 Mei 2013 sesuai dengan surat keputusan Kementerian Dalam Negeri Nomor 131.75-2898 tahun 2013.⁸

Berdasarkan isi dari pasal di atas seharusnya pergantian wakil kepala daerah telah terisi sekurang-kurangnya 60 hari pada UU.12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah dan hanya 15 hari pada PP No. 102 tahun 2014 tentang tata cara pengusulan dan pengangkatan wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota mulai dari diangkatnya wakil kepala daerah menjadi kepala daerah, namun dalam kenyataannya pengisian tempat wakil kepala daerah baru terisi setelah 268 hari tepatnya pada hari Senin 3 Februari 2014 yang ditandai dengan dilantikannya Bapak Mohammad Kilat Wartabone oleh Gubernur provinsi Gorontalo sesuai dengan SK Mendagri nomor 132.75/228 tahun 2014.⁹

Oleh karenanya dari uraian di atas dan dari hasil wawancara awal peneliti dengan Bapak Ramlan Adam, SH selaku Kasubag Bantuan Hukum dan dokumentasi Kabupaten Bone Bolango dan Bapak Abas Nai selaku ketua bagian persidangan DPRD Kabupaten Bone Bolango tertanggal 20 Juni 2014 yang menyatakan ada beberapa faktor penghambat sehingga pengisian tempat wakil kepala daerah menjadi lambat, salah satunya Bapak Bupati masih menyeleksi orang yang tepat untuk mendampingi hingga habis masa jabatannya, maka peneliti tertarik untuk mengangkat permasalahan tersebut dalam bentuk skripsi dengan judul : *Analisis Yuridis Pengisian Jabatan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango Periode 2010 - 2015 Dalam Perspektif Peraturan*

⁸ <http://antaranews.com/> Hamim Pou Resmi Jabat Bupati Bone Bolango - Antara News Gorontalo.html. diakses pada tanggal 23 September 2013

⁹ <http://antaranews.com/> Kilat Wartabone Resmi Jabat Wabup Bone Bolango - Antara News Gorontalo.html. diakses pada tanggal 10 Februari 2014

Pemerintah Nomor 102 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pengusulan Dan Pengangkatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati dan Wakil Walikota.

1.2 Rumusan Masalah

Sehubungan dengan latar belakang pemilihan judul di atas, maka timbul permasalahan yang akan diangkat dalam penulisan proposal ini, yaitu:

- 1) Apakah mekanisme pergantian jabatan wakil Kepala Daerah di Kabupaten Bone Bolango Periode telah sesuai dengan amanat perundang-undangan ?
- 2) Faktor – faktor apa saja yang menghambat proses pergantian wakil Kepala Daerah di Kabupaten Bone Bolango ?

1.3 Tujuan penelitian

Adapun tujuan yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk mendeskripsikan mekanisme pergantian wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango sesuai dengan amanat perundang-undangan.
- 2) Untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang menghambat proses pergantian Wakil Kepala Daerah Kabupaten Bone Bolango

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun tujuan yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsi bagi penelitian terutama kajian tentang tata cara pergantian wakil kepala daerah sesuai dengan apa yang diamanatkan perundang-undangan.

- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsi lebih lanjut, pada pemahaman masyarakat luas akan tata cara pergantian wakil kepala daerah.